E. POLITICA TRIBUTARIA

Los objetivos fundamentales de la política tributaria son:

a) Contribuir, junto con la política económica general, a que se obtenga una asignación de recursos lo más eficiente posible desde el punto de vista social.
b) Proporcionar los recursos necesarios para cubrir los gastos fiscales en que se decida incurrir, sin generar déficit ni superávit que no sean conscientemente buscados para realizar políticas anticíclicas.
c) Contribuir a una mejor distribución del ingreso. Por la vía tributaria, en especial por los impuestos progresivos a la renta de las personas, es posible corregir en parte las desigualdades de ingreso. Sin embargo, las herramientas tributarias no son las únicas para lograr estos efectos; los gastos de educación, salud, etc., contribuyen también a mejorar la distribución de ingresos y en el caso específico del presente estudio se proponen, además, medidas directas para auxiliar a los sectores que vivan en condiciones de extrema pobreza. El análisis de las políticas de distribución de ingreso se hará en un capítulo posterior.

En Chile ha primado claramente el objetivo de financiar el gasto fiscal de modo que los tributos se juzgan buenos

o malos por el Gobierno, según sea el nivel de ingresos que producen. Desgraciadamente, esto resulta en que no se analice el efecto que los impuestos tienen en la asignación de nuestros recursos productivos y en que se aprueben impuestos de alto rendimiento pero de pésimo resultado en la asignación de recursos y, por ende, de un efecto inhibidor en la tasa de desarrollo de la economía.

Este es el caso, por ejemplo, con el impuesto a la compraventa que al gravar cada transacción, llega a impuestos totales muy elevados para aquellos productos finales que tienen un mayor número de etapas independientes de producción. Este efecto —llamado de cascada— hace que sea rentable integrar verticalmente los procesos productivos aunque ello sea ineficiente desde el punto de vista técnico y de la productividad. Desde el punto de vista de eficiencia, es ideal que los procesos productivos puedan ser todo lo especializados y específicos que demande la tecnología moderna que se basa en la producción a gran escala.

Existen numerosos ejemplos en que por ahorrarse el impuesto a la compraventa, a una empresa le conviene iniciar un proceso productivo, aunque su costo de operación sea superior al de una unidad especializada, pero que resultará lucrativo en la medida que el mayor costo en que se incurra sea algo inferior al impuesto de compraventa. Así, al fabricante de conservas puede convenirle instalar una fábrica de tarros en vez de destinar esos recursos a crear una nueva línea de producción; al hilandero textil puede convenirle instalar un proceso de teñidos en vez de aumentar su número de telares; al industrial metalúrgico puede convenirle instalar un proceso de fundición que ocupará parcialmente, etc. En esta forma se generan numerosas ineficiencias y no sólo se pierden las ventajas de la especialización, sino que, además, se instalan procesos industriales que rara vez serán utilizados a plena capacidad y no se destinan suficientes recursos a la

producción de bienes finales que elevarían el nivel de vida de la población. Por último, se incentiva artificialmente la fusión de empresas y se crean las condiciones para la formación de grandes conglomerados sectoriales que con el tiempo pueden llegar a adquirir características de tipo monopólico.

De esta manera, el impuesto a la compraventa induce formas de organizar la producción que son menos eficientes que las que imperarían si este impuesto no existiera.

Por estas razones proponemos cambiar el impuesto a la compraventa por un impuesto al valor agregado que rinda el mismo ingreso fiscal. Este impuesto al valor agregado (I.V.A.) no produce una asignación deficiente de los recursos productivos sino que, por el contrario, incentiva a una eficiente asignación de los mismos. En efecto, los I.V.A. que pagarían los conserveros que fabrican tarros serían equivalentes a los del conservero que compra tarros más el correspondiente I.V.A. del productor de tarros y no habría razón tributaria para decidirse por la fabricación directa de un producto o proceso intermedio. Así, a la larga, las industrias que se establezcan tenderán a su tamaño óptimo que es aquel en que pueden producir a menor costo.

La base impositiva de tal impuesto es igual al valor de las ventas de un productor menos el valor de lo pagado a terceros por la compra de materiales o servicios. Así definido el cobro, este impuesto se presta para un excelente control de las declaraciones a Impuestos Internos pues cada cual tendrá interés en declarar lo comprado a otros —que son ventas de esos otros— para disminuir su propio impuesto. Para evitar atrasos en el pago de los impuestos se podrían realizar cobros mensuales de acuerdo a pautas establecidas en proporción a las ventas y tipos de procesos productivos, con cancelaciones definitivas trimestralmente. Debe quedar claro que el I.V.A. se reajusta automáticamente con la inflación pues depende del volumen de las ventas. La aplicación de este impuesto es

perfectamente factible como lo demuestra el hecho de que Francia lo tenga en uso desde 1954 con excelentes resultados. También rige en la actualidad en Bélgica y Alemania Occidental lo adoptó parcialmente en 1969.

Otros impuestos que tienen efectos nocivos sobre la asignación de recursos son los que afectan a las importaciones. Estos impuestos, como se explicó en el Capítulo B, son de tipo discriminatorio y han inducido —junto con la errada política cambiaria tradicional— una concentración de recursos productivos en industrias de bienes suntuarios y prescindibles que, por gozar de pequeños mercados internos y no poder exportar están condenados a un crecimiento exiguo que explica el desalentador cuadro de desarrollo económico que presenta nuestro país.

El impuesto a la renta presenta también numerosos inconvenientes. Uno de los principales es el de permitir, por las exenciones concedidas, que los contribuyentes paguen tasas diferentes teniendo igual potencial económico. Ello se produce porque algunos pueden presentar sus rentas bajo formas privilegiadas. Es claro que uno de los objetivos de una modificación del impuesto a la renta debe ser el de eliminar el mayor número posible de exenciones y/o tratos discriminatorios.

Una correcta aplicación de los impuestos a la renta constituye uno de los mecanismos que deben utilizarse para conseguir una distribución equitativa del ingreso. Ello hace imperiosa una decidida fiscalización del cumplimiento de las obligaciones tributarias y el establecimiento de sanciones drásticas a quienes evaden este impuesto.

Otro aspecto importante es que la ley tributaria no incentiva el ahorro y la inversión. Será menester crear mecanismos —como exceptuar los ahorros de la renta imponible para el global complementario con quizás un tope máximo; como aceptar tasas aceleradas de amortización de inversiones, etc.— que induzcan el ahorro de las personas y empresas

que permitan elevar sustancialmente y en forma rápida los deprimidos niveles de inversión.

En general, la nueva política tributaria deberá racionalizar la legislación existente, dando término a numerosas leyes especiales que implican una discriminación innecesaria, aboliendo el sistema de otorgar franquicias exageradas, suprimiendo impuestos de escaso rendimiento que implican engorrosos sistemas administrativos, y eliminando las leyes que crean tributos especiales para fines específicos y de escaso interés general.

Para cumplir con los amplios e importantes objetivos señalados, la política tributaria debe estar coordinada con las demás políticas generales para cooperar y no interferir con ellas. Especial importancia debe darse a la relación con la política de comercio exterior que es clave en la obtención de la asignación óptima de nuestros recursos productivos. En este aspecto deben crearse impuestos al consumo específico de ciertos bienes y servicios finales y subsidios al consumo de otros, para inhibir o incentivar el uso de recursos productivos con objetivos de bien social.

Los impuestos a la herencia deben ser elevados sustancialmente, pero tomando como base la situación del flujo de ingresos de los favorecidos más bien que su cambio patrimonial. De esta forma se le podrá exigir a los herederos una mayor contribución a través del tiempo, dando plazos adecuados para ello y sin obligarlos a liquidar actividades productivas que pueden ser altamente eficientes o bienes de gran valor, que se deprecian al venderlos apresuradamente.

Especial relación debe tener la política tributaria con un problema social de enorme importancia y que es urgente resolver. Nos referimos a la redistribución de ingresos y a la eliminación de la extrema pobreza en Chile. Este tema es de tal importancia que a él dedicaremos un capítulo especial.